

Chapitre V

**Partir plus tôt à la retraite :
des dispositifs nombreux et inégalement
justifiés, une redéfinition nécessaire**

PRÉSENTATION

Un départ anticipé à la retraite est, au sens strict, un départ avant l'âge légal d'ouverture des droits, fixé à 62 ans pour les assurés nés à partir de 1955. Par extension, cette notion recouvre aussi les départs à l'âge légal mais en bénéficiant du taux plein sans condition de durée d'assurance (alors que le taux plein est en principe acquis, sans condition de durée, cinq ans après l'âge légal, soit à 67 ans²⁷²).

Les dispositifs de départ anticipé constituent l'un des mécanismes de solidarité du système de retraite, par lesquels les assurés bénéficient de droits supplémentaires à ceux, à caractère contributif, qui découlent de leurs cotisations préalables.

La Cour a examiné sept des principaux dispositifs de départ anticipé, en dressant un bilan inédit à ce jour : les carrières longues, l'inaptitude substituée ou non à une pension d'invalidité, les catégories actives de la fonction publique, l'incapacité permanente, la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés, le compte professionnel de prévention (pénibilité) et la retraite progressive.

Cette analyse présente un double intérêt.

Les dispositifs de départ anticipé à la retraite ont fait l'objet d'une attention soutenue du législateur. Depuis 2003, chaque réforme des retraites a été l'occasion de créer de nouveaux dispositifs dérogatoires ou d'amender ceux en vigueur. De ce fait, ces dispositifs sont nombreux, tendent à se superposer et connaissent une certaine instabilité de leurs principes et conditions d'éligibilité de leurs bénéficiaires qu'il apparaît utile de questionner.

En outre, les dispositifs ici examinés permettent depuis le début de la décennie le départ à la retraite d'un grand nombre d'assurés, de l'ordre de 400 000 en 2017. Ces départs ont un coût élevé pour la collectivité, qui a atteint près de 14 Md€ en 2016.

Les dispositifs de départ anticipé en vigueur sont aujourd'hui à l'origine de près d'un départ à la retraite sur deux par dérogation à l'âge légal ou à la durée d'assurance requis (I). L'incidence de ces dispositifs sur la situation financière du système de retraite appelle à en hiérarchiser plus fortement les priorités (II).

²⁷² Article L. 351-8 du code de la sécurité sociale.

I - Des dispositifs nombreux, désormais à l'origine d'un départ à la retraite sur deux

Les dispositifs de départ anticipé sont nombreux et changeants. Sous l'effet pour l'essentiel du dispositif des carrières longues, créé en 2003 et étendu notamment en 2012, ils ont été en 2017 à l'origine de près d'un départ à la retraite sur deux.

A - De multiples dérogations à l'âge légal ou à la durée d'assurance

Les sept dispositifs de départ anticipé examinés par la Cour prennent en compte la carrière, les caractéristiques de l'emploi occupé et l'état de santé de leurs bénéficiaires.

En 2017, 400 000 assurés sont partis à la retraite dans le cadre de l'un de ces dispositifs (sur un effectif d'environ 800 000 personnes parties à la retraite). Compte tenu de ces départs et de ceux intervenus au cours des années précédentes dont les bénéficiaires n'avaient pas encore atteint l'âge légal de départ (ou réuni la durée d'assurance requise), ces dispositifs ont été à l'origine de près de 14 Md€ de dépenses tous régimes confondus en 2016. Trois dispositifs concentrent la plus grande partie des départs et des coûts : les carrières longues (plus de 250 000 départs et 6,1 Md€ de dépenses), les catégories actives de la fonction publique (31 000 départs et 3,3 Md€ de dépenses) et l'inaptitude, substituée ou non à une pension d'invalidité (130 000 départs et 1,7 Md€ de dépenses)²⁷³.

1 - La prise en compte de la carrière

a) Les carrières longues : le plus important dispositif de départ anticipé à la retraite, emblématique de la réforme de 2003

Instauré dans le cadre de la réforme des retraites de 2003, le dispositif des carrières longues permet aux assurés, quel qu'en soit le régime d'affiliation, qui ont commencé à travailler de manière précoce de

²⁷³ La somme des départs à la retraite ici mentionnés dépasse le nombre de personnes indiquées comme étant parties à la retraite. En effet, un même assuré peut bénéficier de plusieurs pensions de retraite au titre de régimes distincts (assuré « polypensionné »).

partir à la retraite à taux plein avant l'âge légal d'ouverture des droits. Il a un double objet : prendre en compte les conséquences d'une longue période d'activité sur la capacité de travail et l'état de santé ; reconnaître des droits au titre de la partie de la carrière dépassant celle requise pour le taux plein²⁷⁴.

Les assurés peuvent partir à la retraite de manière anticipée avant 60 ans s'ils ont commencé à travailler avant 16 ans et avant 62 ans s'ils ont commencé à travailler avant 20 ans. Dans tous les cas, ils doivent réunir la durée d'assurance cotisée ou réputée telle requise pour l'application du taux plein à leur génération.

Tous régimes confondus, plus de 250 000 assurés sont partis de manière anticipée à la retraite en 2017 dans le cadre du dispositif des carrières longues, dont plus de 176 000 pour le seul régime général.

b) La retraite progressive : une tentative de portée limitée de flexibilisation des départs à la retraite

La retraite progressive est un dispositif d'aménagement de fin de carrière, accessible deux ans avant l'âge légal d'ouverture des droits depuis la réforme des retraites de 2014 (à l'âge légal auparavant), qui permet de percevoir une partie de la pension tout en exerçant une activité à temps partiel. La durée globale de travail à temps partiel doit représenter entre 40 % et 80 % de la durée de travail à temps complet. L'assuré doit justifier d'au moins 150 trimestres de durée d'assurance. La pension de retraite perçue pendant cette période, inversement proportionnelle à la durée de travail à temps partiel, est recalculée lors du départ définitif à la retraite.

Avant la réforme des retraites de 2014, la retraite progressive était un dispositif confidentiel, avec moins de 2 500 bénéficiaires au régime général en 2012 et seulement 29 % des jeunes retraités déclarant le connaître²⁷⁵. Afin d'en accroître l'attractivité, la réforme de 2014 en a assoupli les conditions d'accès : abaissement de l'âge d'accès à l'âge légal d'ouverture des droits diminué de deux ans, sans pouvoir être inférieur à 60 ans ; prise en compte d'une durée d'assurance tous régimes ; aménagement du barème « durée travaillée/fraction de la pension servie » pour rendre le dispositif plus lisible et incitatif. Dans le même temps, le

²⁷⁴ Une alternative aurait pu consister à majorer la pension au titre des périodes cotisées au-delà de la durée d'assurance requise pour le taux plein avant l'atteinte de l'âge légal. Aujourd'hui, un assuré peut obtenir une majoration de pension pour des périodes cotisées au-delà de la durée d'assurance requise pour le taux plein, mais seulement pour les périodes postérieures à l'âge légal (surcote).

²⁷⁵ CNAV/COR/DREES/DSS, Motivations de départ à la retraite, novembre 2012.

cumul emploi-retraite était rendu moins avantageux. Par ailleurs, en 2017, la condition d'exclusivité de l'activité professionnelle à temps partiel chez un seul employeur a été supprimée.

Les assouplissements apportés à l'accès à une retraite progressive ont accru l'attractivité de ce dispositif. Le nombre de ses nouveaux bénéficiaires reste néanmoins limité, avec près de 10 000 départs en 2017.

2 - La prise en compte des caractéristiques de l'emploi occupé

a) Les catégories actives : un dispositif de départ anticipé propre aux fonctions publiques

La catégorie active²⁷⁶ est une catégorie d'emplois de la fonction publique présentant « un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles²⁷⁷ ». Elle concerne une partie des agents des trois fonctions publiques, d'État, territoriale et hospitalière²⁷⁸.

Comparée aux catégories d'emplois qualifiées de sédentaires, la catégorie active permet un départ anticipé de cinq ans par rapport à l'âge légal d'ouverture des droits (personnels de surveillance des douanes, sapeur-pompiers professionnels, aides-soignants, etc.), voire de dix ans pour les catégories « super-actives » (personnels actifs de la police nationale, agents des réseaux souterrains des égouts, etc.). Elle tire sa justification de la dangerosité des fonctions exercées ou de la sinistralité accrue de certains emplois.

Certaines catégories bénéficient en outre de bonifications de durée de service et de majorations de durée d'assurance²⁷⁹. Une partie de ces bonifications est attribuée en contrepartie d'une surcotisation à la charge des agents concernés (policiers nationaux, douaniers et sapeurs-pompiers professionnels) ou d'une surcotisation de l'employeur (policiers de la préfecture de police de Paris).

²⁷⁶ Sur les catégories actives, voir Cour des comptes, *Rapport public thématique*, Les pensions de retraite des fonctionnaires, La Documentation française, octobre 2016, 197 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁷⁷ Article L. 24-1-I° du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR).

²⁷⁸ Les ouvriers de l'État, agents publics relevant d'un régime spécial de retraite spécifique, bénéficient d'un dispositif similaire.

²⁷⁹ Les bonifications sont des attributions de périodes non cotisées qui jouent à la fois sur la durée d'assurance totale tous régimes et la part (proratisation) de la pension de retraite de fonctionnaire liée à un service dans la fonction publique. Pour leur part, les majorations de durée d'assurance jouent uniquement sur la durée d'assurance totale.

Pour bénéficier d'un départ anticipé au titre de la catégorie active, il faut avoir accompli une durée minimale de service dans l'un des emplois classés en catégorie active, fixée à 27 ans ou à 17 ans.

En 2017, les départs au titre d'une catégorie active ont représenté 24 % des départs dans la fonction publique de l'État (14 000 départs), 6,4 % dans la fonction publique territoriale (2 800 départs) et 56 % dans la fonction publique hospitalière (près de 14 300 départs).

b) Le compte professionnel de prévention : un dispositif de création récente qui a déjà beaucoup évolué

Dans le cadre de la réforme des retraites de 2014, a été créé, à compter du 1^{er} janvier 2015, le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P). Au 1^{er} octobre 2017, il est devenu le compte professionnel de prévention (C2P).

Au titre de ce dispositif, les salariés exposés à différents facteurs de pénibilité acquièrent des droits sous forme de points, en fonction de la durée de cette exposition (1 trimestre = 1 point). Ces points peuvent être utilisés de trois manières : heures de formation professionnelle pour accéder à un emploi moins ou non exposé, période de travail à temps partiel avec compensation salariale ou, dans le cadre de la retraite, majoration de la durée d'assurance ou départ anticipé à partir de 60 ans.

En 2016, les employeurs de salariés ont déclaré que 820 100 de leurs collaborateurs étaient exposés à l'un au moins des dix facteurs de pénibilité retenus²⁸⁰. Un salarié exposé sur cinq l'était au titre de plusieurs facteurs de pénibilité. Les quatre facteurs de pénibilité²⁸¹ transférés au dispositif d'incapacité permanente (voir *infra*), qui étaient encore recensés dans le cadre du C3P en 2016, étaient mentionnés dans près d'un tiers des déclarations, pour certains de manière conjointe avec d'autres facteurs de pénibilité maintenus dans le champ du C2P. Compte tenu de sa création récente et de la réforme de 2017, les bénéficiaires futurs du compte professionnel de prévention restent mal connus.

²⁸⁰ Les déclarations d'exposition à des facteurs de pénibilité sont susceptibles d'être modifiées : les employeurs ont trois ans pour rectifier leur déclaration en cas de modification favorable au salarié et les salariés peuvent demander la modification de leur déclaration dans un délai de deux ans s'ils s'estiment lésés.

²⁸¹ Manutention manuelle de charges, postures pénibles, vibrations mécaniques et agents chimiques dangereux.

3 - La prise en compte de l'état de santé

*a) L'inaptitude substituée ou non à une pension d'invalidité :
un dispositif ancien de départ à taux plein à l'âge légal*

Dans les régimes de base et complémentaires des salariés du secteur privé, les assurés titulaires d'une pension d'invalidité²⁸² et ceux reconnus inaptes au travail par le service médical de l'assurance maladie bénéficient d'une pension de retraite à taux plein dès l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite, quelle que soit leur durée d'assurance préalable.

Dans les régimes de fonctionnaires, l'état de santé agit différemment sur les conditions de départ à la retraite. Un fonctionnaire atteint d'une invalidité dont le caractère permanent et stabilisé a été reconnu, se trouvant dans l'incapacité d'exercer ses fonctions et n'ayant pu être reclassé sur un autre emploi, peut être radié des cadres (après avis de la commission de réforme) et mis à la retraite pour invalidité sans condition d'âge.

S'agissant du régime général des salariés du secteur privé, environ 52 000 assurés sont partis à la retraite en 2017 par la voie d'une pension de retraite pour inaptitude substituée à une pension d'invalidité et 46 000 autres à la suite d'une reconnaissance de leur inaptitude au travail, sans mise en invalidité préalable.

*b) L'incapacité permanente : une première tentative
de prise en compte explicite de la pénibilité du travail*

Dans le cadre de la réforme des retraites de 2010 a été ouvert, au régime général et dans les régimes agricoles (salariés et exploitants), un droit à retraite à taux plein dès l'âge de 60 ans, sans condition de durée d'assurance préalable, pour les assurés justifiant d'un taux d'incapacité permanente²⁸³ reconnue suite à une maladie professionnelle ou à un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle.

²⁸² Les personnes auxquelles a été reconnu un taux d'incapacité permanente de 50 %, dont les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), bénéficient également du taux plein à l'âge légal.

²⁸³ Sans condition au-delà d'un taux de 20 % ; sous conditions de durée de 17 années d'exposition aux facteurs de risque et d'examen par une commission pour un taux compris entre 10 % et 20 %.

Créé sous le terme de « pénibilité²⁸⁴ », ce dispositif ne constitue pas à proprement parler une mesure compensatoire visant à prendre en compte une exposition globale à un ou à plusieurs facteurs de pénibilité. Il constate un certain degré d'incapacité d'un salarié à occuper un emploi, en permettant à ce dernier de partir, sous conditions, en retraite anticipée.

Le nombre d'attributions de retraites pour incapacité permanente au régime général s'est stabilisé autour de 3 500 par an entre 2012 et 2017.

La création du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) en 2014 ne semble pas avoir eu d'impact significatif sur le nombre de départs pour incapacité permanente. La réforme intervenue en 2017²⁸⁵, qui transfère au dispositif d'incapacité permanente certains facteurs de pénibilité²⁸⁶ du C3P (voir *supra*) devrait en revanche significativement accroître le nombre de ses bénéficiaires : selon le ministère chargé de la sécurité sociale, 6 500 assurés partiraient de manière anticipée à la retraite au motif d'une incapacité permanente à partir de 2022.

c) La retraite anticipée des travailleurs handicapés : un dispositif ciblé destiné à des personnes ayant durablement travaillé

Introduite par amendement dans la loi de réforme des retraites de 2003, la retraite anticipée pour les personnes handicapées (RATH) ouvre aux personnes justifiant d'un taux d'incapacité d'au moins 50 %, quel que soit leur régime d'affiliation, la possibilité de faire valoir leurs droits à retraite dès 55 ans, à taux plein. Elle est soumise à une double condition de durée d'assurance²⁸⁷ totale minimale et de durée cotisée²⁸⁸ minimale accomplies avec une reconnaissance de leur handicap. Elle s'accompagne d'une majoration de pension destinée à compenser les aléas de la carrière.

²⁸⁴ En 2014, le terme « incapacité permanente » a remplacé celui de « pénibilité ».

²⁸⁵ Ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention.

²⁸⁶ Manutention manuelle de charges, postures pénibles, vibrations mécaniques et agents chimiques dangereux. Pour les salariés dont la maladie professionnelle est consécutive à une exposition à ces facteurs, les conditions de durée et de passage devant la commission sont levées pour un taux compris entre 10 % et 20 %.

²⁸⁷ Constituée par l'ensemble des trimestres validés. Elle comprend les périodes d'activité - effectivement cotisées - et certaines périodes d'interruption d'activité, les trimestres de majoration d'assurance accordés en fonction de certaines situations et les trimestres rachetés.

²⁸⁸ Périodes qui ont donné lieu à cotisations effectives à la charge de l'assuré à un régime de sécurité sociale.

La RATH a une ampleur modeste : au régime général, 2 776 départs à ce titre sont intervenus en 2017 ; environ 3 000 par an sont projetés sur la période 2019-2023.

B - Des finalités multiples, évolutives et inégalement vérifiées

Des préoccupations d'équité ont été avancées lors de la création ou des modifications apportées aux mécanismes de départ anticipé à la retraite. Toutefois, ces dispositifs, qui présentent une forte instabilité, répondent souvent à des finalités communes. Par ailleurs, la justification tirée d'un écart d'espérance de vie de leurs bénéficiaires par rapport aux autres assurés n'est pas établie pour tous les dispositifs.

1 - Une forte instabilité des règles de départ anticipé à la retraite

Sur les sept dispositifs examinés, quatre ont été créés depuis 2003 et deux depuis 2010. Cinq ont été substantiellement modifiés depuis 2003.

Tableau n° 25 : création et évolution des dispositifs de départ anticipé

<i>Dispositif</i>	Date de création	Modifications substantielles depuis 2003
<i>Catégories actives</i>	1853	²⁸⁹
<i>Inaptitude substituée ou non à une pension d'invalidité</i>	1945	-
<i>Retraite progressive</i>	1988	2003, 2010, 2014, 2017
<i>Carrières longues</i>	2003	2008, 2010, 2012, 2014
<i>Handicap</i>	2003	2005, 2010, 2014, 2017
<i>Incapacité permanente</i>	2010	2014, 2017
<i>Pénibilité</i>	2014	2017

Source : Cour des comptes.

²⁸⁹ Bien que leur conception générale n'ait pas évolué, les réformes successives des retraites ont profondément affecté les catégories actives : la durée d'assurance requise pour le taux plein, identique pour les fonctionnaires relevant d'une catégorie active ou super-active à celle des autres fonctionnaires, a augmenté ; le relèvement des âges d'ouverture des droits et d'annulation de la décote a en outre été transposé à ces catégories. Par ailleurs, le périmètre des agents classés en catégorie active a été réduit (voir *infra*).

En dehors des catégories actives de la fonction publique et de l'inaptitude, les dispositifs de départ anticipé sont allés de pair avec les réformes successives des retraites qui ont visé à relever l'âge moyen de départ à la retraite. En contrepartie, chaque réforme a en effet instauré ou étendu des dispositifs compensatoires ayant pour objet d'incarner des préoccupations de justice sociale et d'équilibre de la réforme : carrières longues en 2003, pénibilité en 2010, extension de ces deux dispositifs en 2014. La retraite progressive a quant à elle été instaurée dès 1988, à la suite d'une réflexion sur l'avenir des retraites, puis a été continûment révisée depuis le début de la décennie.

Le dispositif de départ anticipé pour carrière longue a été modifié à chaque nouvelle réforme :

- à sa création en 2003, il était réservé aux assurés ayant commencé à travailler avant l'âge de 17 ans dont la durée cotisée correspondait à la durée d'assurance ouvrant droit à une retraite à taux plein majorée de huit trimestres (« condition d'ancienneté ») ;
- dans le cadre de la réforme de 2010, le relèvement par étape de l'âge légal de la retraite de 60 à 62 ans a conduit à ajuster l'âge d'ouverture du droit à retraite au titre des carrières longues. Parallèlement, une possibilité de départ anticipé a été accordée aux assurés dont l'activité a débuté avant 18 ans ;
- le décret du 2 juillet 2012 a élargi (au 1^{er} novembre 2012) la possibilité de partir dès 60 ans aux assurés justifiant d'une durée cotisée égale à la durée d'assurance ouvrant droit à une retraite à taux plein et ayant commencé à travailler avant 20 ans. En outre, la condition de durée d'assurance majorée de huit trimestres a été supprimée ;
- le champ des périodes réputées cotisées a été étendu dans le cadre de la réforme des retraites de 2014²⁹⁰.

²⁹⁰ À la suite de cette réforme, sont réputés cotisés quatre trimestres de service national, quatre trimestres d'arrêt maladie ou AT-MP, l'ensemble des trimestres liés au congé maternité (nouveau), deux trimestres au titre de périodes d'indemnisation de l'invalidité (nouveau), quatre trimestres de chômage indemnisé (+ deux trimestres) et l'ensemble des trimestres de majoration de durée d'assurance attribués au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité.

À l'occasion des réformes, la logique sous-jacente aux dispositifs a pu évoluer : passage, en 2012, à une logique de carrière longue plutôt que « très longue » avec la suppression de la condition précitée des huit trimestres, puis en 2014 à une carrière moins contributive avec l'extension du champ des périodes assimilées à des périodes cotisées prises en compte, qui facilite la réunion de l'ensemble des trimestres nécessaires à une carrière reconnue « longue » ; passage pour la préretraite progressive à une logique de « pré-retraite partielle » en 2014 avec la possibilité de partir en retraite progressive avant l'âge légal ; passage à une logique plus collective dans l'évaluation des risques et leur financement pour le C2P en 2017.

Au-delà d'une compensation du relèvement de l'âge légal ou de l'allongement de la durée d'assurance, la récurrence des modifications apportées aux dispositifs de départ anticipé paraît aussi résulter d'un degré de préparation parfois insuffisant de certaines dispositions législatives et réglementaires. De fait, les nouveaux dispositifs n'ont généralement pas donné lieu à des réflexions techniques approfondies, ni à des études d'impact détaillées. Cette circonstance a contribué à des erreurs d'appréciation aux cas des carrières longues (sous-estimation des validations de cotisations arriérées lors de la réforme de 2003), de l'incapacité permanente (imprécision sur le nombre de bénéficiaires) et du handicap (difficulté à définir des critères à même d'atteindre les populations visées).

2 - Une superposition de dispositifs visant à prendre en compte l'incidence possible de l'activité professionnelle sur l'état de santé

La création de nouveaux dispositifs sans révision ou intégration de dispositifs préexistants a pu contribuer au manque de cohérence d'ensemble des dispositifs de départ anticipé à la retraite.

À cet égard, plusieurs dispositifs concourent à des objectifs similaires, mais avec des niveaux d'avantages hétérogènes et sans justification toujours évidente des différences de traitement qui en résultent pour des assurés placés dans des situations voisines.

Tableau n° 26 : principales finalités des dispositifs de départ anticipé

<i>Dispositif</i>	Préserver le lien entre durée d'assurance et pension	Prendre en compte l'incapacité à travailler	Prendre en compte les incidences du travail sur l'état de santé	Favoriser une transition progressive vers la retraite
<i>Catégories actives de la fonction publique</i>			•	
<i>Inaptitude</i>		•	•	
<i>Retraite progressive</i>				•
<i>Carrières longues</i>	•		•	
<i>Handicap</i>		•		
<i>Incapacité permanente</i>		•	•	
<i>Pénibilité</i>			•	

Source : Cour des comptes.

Les incidences potentielles (catégories actives de la fonction publique, carrières longues, pénibilité) ou avérées (inaptitude et incapacité permanente) du travail sur l'état de santé sont prises en compte par cinq dispositifs, selon trois approches distinctes : la longueur de la carrière pour les carrières longues ; la nature des tâches effectuées dans l'emploi pour les catégories actives et le C2P ; la dégradation de l'état de santé liée au travail, pour l'incapacité permanente et l'inaptitude.

La diversité de ces approches résulte notamment de la difficulté à définir et à évaluer les conséquences du travail sur la santé. De fait, au fil des réformes des retraites intervenues depuis 2003, la notion même de pénibilité a donné lieu à des appréhensions distinctes à des intervalles rapprochés : carrières longues en 2003, incapacité permanente en 2010, C3P en 2014 puis C2P en 2017.

3 - Des dispositifs parfois complexes et insuffisamment suivis

Certains dispositifs présentent de longue date d'importants facteurs de complexité. Ainsi, la liste des emplois relevant de catégories actives n'a pas été actualisée depuis plus de trente ans pour les affiliés à la CNRACL ; cela soulève des difficultés croissantes d'adéquation entre les corps et cadres d'emploi en vigueur et les conditions de classement de

l'époque²⁹¹, ainsi que des difficultés d'interprétation des textes sur le classement des emplois pour de nombreux employeurs²⁹². Par ailleurs, le droit à bénéficier d'un départ anticipé au titre de la catégorie active repose sur des déclarations des employeurs parfois difficilement vérifiables. Dès lors, le dénombrement exact du nombre d'agents susceptibles de bénéficier d'un départ anticipé au titre des catégories actives est affecté d'incertitudes.

S'agissant des dispositifs de création récente, la difficulté à cerner les catégories de personnes concernées a pu se traduire par l'instauration de dispositifs jugés trop complexes, soit pour les employeurs (C3P avant sa transformation en C2P), soit pour leurs bénéficiaires (RATH), ce qui a conduit à les adapter.

Le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), devenu compte professionnel de prévention (C2P) en 2017, a ainsi connu deux évolutions substantielles depuis sa création en 2014, les modalités de mise en œuvre du dispositif initial s'étant révélées d'une complexité excessive. Dès 2015, il a été complété par la définition de référentiels d'exposition par branche tandis qu'était supprimée la fiche individuelle que l'employeur était tenu de transmettre au salarié²⁹³. En 2017, le nombre de facteurs de risque pris en compte a été réduit de 10 à six²⁹⁴.

La retraite anticipée pour handicap (RATH) a été complétée dès 2005 par une majoration de pension, faute d'une évaluation préalable à la création du dispositif en 2003 du montant moyen de pension auquel pouvaient prétendre les bénéficiaires (en général peu élevé car fortement proratisé du fait de durées de carrière relativement courtes). En 2010, la RATH a été étendue aux personnes bénéficiaires de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), mais cette extension a été

²⁹¹ Ainsi, la réforme statutaire de 2014 du corps des sages-femmes des hôpitaux publics a modifié les grades, qui ne correspondent plus exactement aux termes de l'arrêté.

²⁹² Les tribunaux administratifs tranchent alors au cas par cas. Pour pallier cette difficulté, la DGAFP a mis en place une grille d'analyse afin de déterminer les conditions dans lesquelles les agents peuvent bénéficier de la catégorie active.

²⁹³ Dispositions de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi adoptées à la suite du rapport remis au Premier ministre en mai 2015 par Christophe SIRUGUE, Gérard HUOT et Michel de VIRVILLE (*Compte personnel de prévention de la pénibilité : propositions pour un dispositif plus simple, plus sécurisé et mieux articulé avec la prévention*).

²⁹⁴ Dispositions de l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention, qui met fin à l'obligation déclarative des facteurs liés aux postures pénibles, aux vibrations mécaniques, à la manutention manuelle des charges et à des agents chimiques dangereux.

remplacée dès 2014 par un abaissement de 80 à 50 % du taux minimum d'incapacité permanente pour en bénéficier.

La RATH présentait déjà à sa création en 2003 un degré élevé de complexité, dans la mesure où son accès était subordonné à la reconnaissance d'un taux d'incapacité permanente pendant des durées d'assurance et cotisées déterminées. La démonstration de la coïncidence entre handicap et périodes d'assurance et cotisées pouvait ainsi s'avérer délicate pour les assurés. Si une commission auprès de la CNAV a été créée en 2017 pour se prononcer sur la validation de périodes sans justificatif, la compétence de cette instance est limitée aux taux d'incapacité supérieurs à 80 % et la validation ne peut porter au plus que sur 30 % de la carrière.

Un autre facteur de complexité affecte le pilotage des dispositifs de départ anticipé. Si le nombre de bénéficiaires et le coût de chacun des dispositifs sont suivis au plan statistique, tous ne donnent pas lieu, de la part des caisses et du ministère chargé de la sécurité sociale, à un suivi qualitatif régulier (analyse des populations bénéficiaires, recherche des facteurs explicatifs d'évolution, etc.). Tel est tout particulièrement le cas pour l'un des trois dispositifs les plus importants, l'invalidité.

4 - Des dispositifs qui peinent à être justifiés par des écarts d'espérance de vie de leurs bénéficiaires

Dans les débats qui ont conduit à l'instauration des dispositifs récents de départs anticipés, la compensation d'écarts d'espérance de vie ou d'espérance de vie en bonne santé a souvent été mise en avant.

La plupart des dispositifs ne bénéficient pas d'une analyse documentée de l'espérance de vie de leurs bénéficiaires, du fait notamment de leur création récente qui ne permet pas de disposer des données nécessaires (pénibilité, par exemple).

Des données existent cependant pour deux dispositifs majeurs : les catégories actives de la fonction publique et les carrières longues.

Selon le service des retraites de l'État, l'écart d'espérance de vie à 60 ans n'est pas significatif en moyenne entre les catégories actives (26,7 ans en moyenne) et sédentaires (27,6 ans). Pour les femmes, l'espérance de vie à 60 ans est même supérieure pour les catégories actives (29,8 ans contre 29,1 ans pour les sédentaires), en raison probablement du caractère très féminisé du corps des instituteurs, dont la pénibilité n'est pas fondamentalement différente de celle du corps des professeurs des écoles, qui sont eux sédentaires. Les corps « en tenue » se distinguent toutefois par une espérance de vie à 60 ans inférieure de trois à quatre ans à celle des agents sédentaires (par exemple, 24,3 ans pour les policiers et 23,6 ans pour les surveillants pénitentiaires).

L'espérance de vie des bénéficiaires de départs anticipés pour carrière longue n'est pas plus faible que celle des autres assurés²⁹⁵ : par exemple, les quotients de mortalité entre 60 et 68 ans des assurés de la génération 1948 (première génération à être partie au titre des carrières longues) différencient peu les assurés partis à la retraite dès l'âge légal d'ouverture des droits (hors inaptitude ou invalidité) de ceux partis au titre de la retraite anticipée pour carrière longue à 56 ans.

Certes, les analyses constatant, *a posteriori*, que des bénéficiaires de départs anticipés n'ont pas une espérance de vie moindre doivent être maniées avec précaution. En effet, elles ne traitent pas de l'espérance de vie en bonne santé et n'abordent pas non plus l'effet éventuel des départs anticipés sur l'espérance de vie de leurs bénéficiaires. Par ailleurs, des facteurs sociaux multiples contribuent aux écarts d'espérance de vie²⁹⁶. Il n'en reste pas moins qu'au regard des éléments d'analyse disponibles, les écarts d'espérance de vie ne fournissent pas de justification avérée au dispositif de départ anticipé à la retraite au titre des carrières longues, tout au moins pour les premières générations de retraités qui y ont recouru.

²⁹⁵ Secrétariat général du COR, Les questions liées au dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, document de travail n° 7, mars 2018.

²⁹⁶ Notamment BAHU, Marlène, MERMILLIOD, Catherine, VOLKOFF, Serge, Conditions de travail pénibles au cours de la vie professionnelle et état de santé après 50 ans, *Revue française des affaires sociales* n° 4, 2012, p. 106-135.

C - Une part de plus en plus élevée des départs à la retraite du fait des carrières longues

Selon l'estimation de la Cour fondée sur l'observation du régime général des salariés du secteur privé et des régimes de fonctionnaires, les dispositifs de départ anticipé à la retraite entrant dans le champ de son enquête seraient aujourd'hui à l'origine de près d'un départ sur deux à la retraite, à comparer à un départ sur trois en 2012. Cette forte progression reflète le recours croissant aux carrières longues pour partir à la retraite, sous l'effet des extensions successives apportées au champ de ce dispositif.

1 - Des dispositifs de départ anticipé à l'origine de près d'un départ sur deux à la retraite

La Cour a examiné l'évolution des départs anticipés en retraite dans trois régimes de retraite couvrant à eux seuls 80 % des retraités : le régime général des salariés du secteur privé, le régime des fonctionnaires de l'État et le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL).

Au régime général, la part des départs anticipés à la retraite entrant dans le champ de l'enquête de la Cour est passée de 24,4 % des départs en 2011 à 46,1 % en 2017. Dans les régimes de fonctionnaires, la part des départs anticipés est même devenue majoritaire au cours de la même période : elle a atteint 56,2 % des départs en 2017, contre 37,7 % en 2011.

Tableau n° 27 : nombre de départs anticipés à la retraite au régime général et dans les régimes de fonctionnaires en 2011 et en 2017

Dispositif	Régime général 2011	Régime général 2017	Var. en %	Fonctions publiques 2011 ²⁹⁸	Fonctions publiques 2017	Var. en %
Carrières longues	41 458	176 210	+325	3 575	30 276	+747
Inaptitude substituée ou non à l'invalidité	90 428	98 435	+8,9	8 864	9 249	+4,3
Catégories actives de la fonction publique	-	-	-	40 682	31 131	-23,5
Retraite progressive	944	9 535	+910	-	-	-
Incapacité permanente	1 026	3 572	+248	-	-	-
Handicap	1 045	3 252	+211	Inconnu	Inconnu	-
Pénibilité	-	800	-	-	-	-
Départs anticipés	134 901	291 804	+114	53 121	70 656	+33,0
Total des départs	553 115	632 626	+14,4	140 837	125 784	-10,7
En % du total des départs	24,4 %	46,1 %	-	37,7 %	56,2 %	-

Source : Cour des comptes, à partir de données de la CNAV, du SRE et de la CNRACL.

La part des départs anticipés dans l'ensemble des départs à la retraite varie selon les régimes. S'agissant du régime général, 27,8 % des assurés nés en 1950 étaient partis à la retraite fin 2016 au titre d'une pension de retraite pour inaptitude substituée ou non à une pension d'invalidité (6,4 % et 9,1 % respectivement) ou du dispositif des carrières longues (12,3 %).

Dans les régimes de fonctionnaires, la relative faiblesse de l'inaptitude et des départs anticipés pour carrière longue pour la génération 1950 des retraités est à relier à l'existence de deux dispositifs qui leur sont propres : les catégories actives et un dispositif en extinction, celui des départs anticipés pour parents de trois enfants ou plus, fermé par la réforme des retraites de 2010 depuis le 1^{er} janvier 2012. Dans ces régimes, un

²⁹⁸ Le nombre total de départs à la retraite en 2011 marque un point haut entre 2010 (124 000 départs) et 2012 (94 000 départs).

retraité sur trois de la génération 1950 - non concernée par l'extension des carrières longues depuis 2012 - remplissait les conditions nécessaires à un départ anticipé au titre de la catégorie active, sans forcément avoir exercé ce droit.

Tableau n° 28 : motifs des départs à la retraite pour les retraités des fonctions publiques nés en 1950, à fin 2016

	État	CNRACL
Reconnaissance préalable d'une invalidité	5,3 %	8,2 %
Attribution d'une pension pour retraite, par motif :	94,7 %	91,8 %
Ancienneté, dont :	82,0 %	85,1 %
<i>Catégories actives</i>	32,6 %	28,7 %
<i>Sédentaires</i>	49,4 %	56,4 %
Carrière longue	1,8 %	1,3 %
Motif familial	10,7 %	5,3 %
Handicap	0,2 %	0,1 %

Champ : retraités au 31 décembre 2016, nés en 1950 et ayant au moins un droit direct dans un régime de base de sécurité sociale.

Source : DREES, Enquête annuelle auprès des caisses de retraite 2016.

S'agissant de la CNRACL la part des départs anticipés dans le total des départs à la retraite a cependant fortement augmenté au cours des dernières années. Ainsi, plus de 70 % des hommes et environ 55 % des femmes sont partis à la retraite en 2017 dans le cadre d'un dispositif permettant de déroger à l'âge légal d'ouverture des droits, dont la moitié au titre des carrières longues pour les hommes et un cinquième pour les femmes²⁹⁹. En définitive, à la CNRACL, les départs anticipés ne constituent plus au plan statistique une modalité dérogatoire de départ à la retraite, mais la modalité principale.

L'importance des flux de départs anticipés à la retraite contribue à un taux d'activité plus faible de la classe d'âge des 55-64 ans en France que dans la moyenne des autres pays de l'Union européenne.

²⁹⁹ Du fait de la structure des emplois et des carrières dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, notamment le nombre élevé d'agents de catégorie C de la filière technique dans la fonction publique territoriale et d'agents relevant de la catégorie active dans la fonction publique hospitalière.

Activité des seniors en France et dans l'Union européenne

Comparée aux autres pays européens, la France se caractérise par la relative faiblesse du taux d'activité des 55-64 ans, de 55 % en 2017, contre 61 % en moyenne dans l'Union européenne³⁰⁰. Cet écart s'explique principalement par le taux d'activité réduit des 60-64 ans, de 31 %, soit plus de 10 points de moins que la moyenne de l'Union (42 %).

2 - Une hausse du nombre de bénéficiaires essentiellement liée au dispositif des carrières longues

Comme le montrent les données précédentes, l'augmentation depuis 2012 de la part des départs anticipés dans le total des départs à la retraite, au régime général et dans les régimes de fonctionnaires reflète pour l'essentiel la croissance du flux des départs anticipés pour carrière longue. Par ailleurs, l'augmentation significative des départs pour inaptitude recouvre des évolutions différenciées entre l'inaptitude substituée à l'invalidité et l'inaptitude nouvellement reconnue. Enfin, la diminution du flux des départs anticipés au titre d'une catégorie active résulte notamment de la réduction du périmètre des catégories actives de la fonction publique.

a) Une multiplication par six des départs anticipés pour carrière longue à la suite des réformes de 2012 et 2014

L'instauration du dispositif des carrières longues en 2003, puis les évolutions qui lui ont été apportées ont joué un rôle prépondérant dans l'augmentation de la part des départs anticipés dans le total des départs à la retraite. Les autres dispositifs créés ou fortement amendés depuis 15 ans (incapacité permanente, RATH, retraite progressive, C2P) sont dynamiques, mais ne représentent qu'une part réduite des départs.

Les aménagements apportés au dispositif des carrières longues dans le cadre de la réforme de 2010 puis, surtout, par le décret du 2 juillet 2012 - notamment la réduction de deux années de la durée d'assurance nécessaire - ont entraîné une forte hausse du nombre des départs à ce titre au régime général, soit plus de 144 000 dès 2013, qui a ainsi dépassé les niveaux antérieurs à 2009 (moins de 30 000 départs), année marquée par un resserrement des possibilités d'accès aux carrières longues³⁰¹. Depuis

³⁰⁰ COR, L'activité des seniors et les transitions emploi-retraite à l'étranger, document de travail n° 12, novembre 2018.

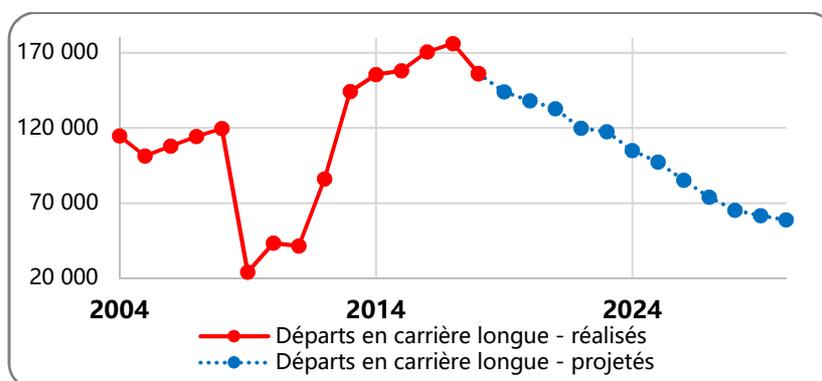
³⁰¹ Le relèvement de la durée de cotisation nécessaire pour une retraite à taux plein à partir de 2009, l'arrivée de générations ayant commencé à travailler après 16 ans (scolarité obligatoire jusqu'à cet âge à partir de la génération 1953) et le resserrement

lors, la hausse du nombre de départs anticipés s'est poursuivie jusqu'en 2017 compris, en culminant cette même année à plus de 176 000 départs.

Dans la fonction publique, l'existence des catégories actives réduit mécaniquement la population de fonctionnaires éligibles à une retraite anticipée pour carrière longue. Pour autant, plus de 30 000 départs pour carrière longue sont intervenus en 2017, soit huit fois plus qu'en 2011.

Le flux de départs anticipés à la retraite pour carrière longue a atteint un point haut en 2017. L'augmentation progressive de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein en application de la réforme des retraites de 2014 (43 ans à partir de la génération née en 1973) et les entrées plus tardives sur le marché du travail entraînent depuis 2018 une réduction du nombre de départs anticipés au titre de ce dispositif. Cette réduction a néanmoins un caractère très progressif. Selon les projections de la CNAV, c'est seulement au milieu des années 2030 que les départs anticipés au titre d'une carrière longue reviendraient à leur niveau de 2009.

Graphique n° 14 : flux de départs anticipés au titre d'une carrière longue au régime général (2004-2030)



Source : CNAV.

b) Des évolutions contrastées du nombre global de pensions pour inaptitude au régime général

Après avoir reculé de 50 000 à 30 000 entre 2010 et 2012 à la suite du relèvement de l'âge légal de départ par la réforme de 2010, le nombre

tardif des justificatifs à produire à l'appui de demandes de régularisation de cotisations arriérées qui permettaient à de nombreux assurés de bénéficier du dispositif de retraite anticipée ont entraîné une chute – de 80 % – des entrées dans ce dispositif en 2009.

de pensions pour inaptitude substituées à une pension d'invalidité est remonté pour dépasser 50 000 en 2017. La hausse propre à 2017 reflète pour partie la mise en œuvre de la LURA³⁰², qui a concentré la liquidation de ces pensions sur le régime général au détriment des autres régimes alignés (salariés du régime agricole, artisans et commerçants).

Pour sa part, le nombre de pensions de retraite attribuées au titre de l'inaptitude au travail sans substitution à une pension d'invalidité a chuté de 70 000 à 80 000 par an avant 2011 à 40 000 à 50 000 depuis lors. Contrairement à celui des pensions substituées à des pensions d'invalidité, le flux des départs n'est pas revenu à son niveau antérieur passé l'effet conjoncturel du relèvement de l'âge légal de départ à la retraite. La CNAV et la CNAM ne disposent pas d'éléments précis d'analyse de son évolution.

c) Une réduction progressive du champ des catégories actives³⁰³

Depuis le début des années 2000, des modifications statutaires ont réduit le champ des catégories actives de la fonction publique. Les plus significatives ont concerné les instituteurs, les infirmiers et diverses professions paramédicales ainsi que les agents de La Poste. Néanmoins, le nombre de fonctionnaires classés en catégorie active diminue lentement.

Tableau n° 29 : effectifs de fonctionnaires classés en catégorie active (2011-2015)

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>État</i>	164 810	161 652	156 296	153 731	163 259
<i>Coll. territoriales</i>	54 335	54 349	55 086	56 158	57 722
<i>Hôpitaux</i>	506 723	498 779	498 469	496 698	473 583
<i>Total</i>	725 839	714 780	709 851	706 587	694 564
<i>Variation annuelle</i>		-1,5 %	-0,7 %	-0,5 %	-1,7 %

Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, PLF 2018.

Dans les fonctions publiques hospitalière et de l'État, la part des départs à la retraite liés à un classement en catégorie active a baissé entre 2004 et 2017 (de 69 % à 56 % et de 37 % à 24 %). Cette tendance est appelée à se poursuivre sous l'effet des reclassements en cours de carrière

³⁰² La loi du 20 janvier 2014 a prévu, pour les retraites prenant effet à compter du 1^{er} juillet 2017 et pour les retraités ayant été affiliés à au moins deux régimes alignés (régime général, sécurité sociale des indépendants ou régime des salariés agricoles), un calcul et un paiement unique de la retraite de base par un seul des régimes concernés : la LURA (liquidation unique des régimes alignés).

³⁰³ Sauf mention contraire, les données sont extraites du rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au PLF 2019, données fin 2017.

et d'entrées plus tardives dans la vie active, qui limitent le nombre d'agents susceptibles d'avoir travaillé 17 années en catégorie active³⁰⁴.

Néanmoins, les départs anticipés au titre des catégories actives vont continuer à représenter un flux important au cours des années à venir. C'est seulement à partir de 2030 qu'ils connaîtraient une baisse sensible.

II - Des dispositifs à reconsidérer au vu de leur impact sur la situation financière des régimes de retraite

Les dispositifs de départ anticipé à la retraite, notamment les carrières longues, réduisent les effets de l'augmentation de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite et de la durée d'assurance requise pour le taux plein sur l'âge effectif de départ. En faisant débiter plus tôt les retraites, ils conduisent à augmenter les dépenses de prestations de retraite. Compte tenu de la place prise par les principaux dispositifs, ne plus en assouplir les conditions d'accès, voire les resserrer, s'impose comme un levier essentiel de maîtrise des dépenses de prestations de retraite.

A - Un moindre relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite

Les réformes des retraites intervenues depuis 2003 ont visé à relever l'âge moyen de départ à la retraite. Toutefois, l'accroissement des départs anticipés au titre des carrières longues a amoindri l'augmentation qui aurait résulté, toutes choses égales par ailleurs, du relèvement de l'âge légal et de l'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein.

1 - Une baisse, suivie d'une progression ralentie de l'âge moyen de départ de l'ensemble des nouveaux retraités...

Entre 2004 et 2010, l'objectif de relèvement de l'âge moyen de départ à la retraite poursuivi par la réforme des retraites de 2003 n'a pas été atteint. En effet, l'âge conjoncturel de départ à la retraite³⁰⁵ a baissé de

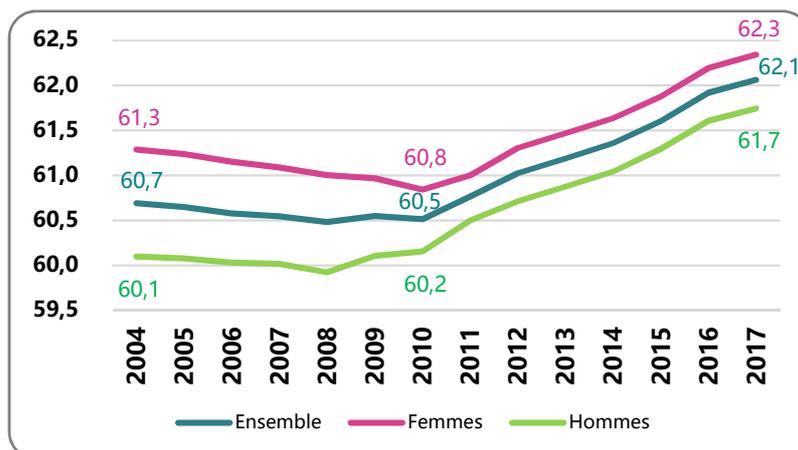
³⁰⁴ HENRY, M., SOULAT, L., Les fonctionnaires relevant de la catégorie active, une population en baisse, *Questions retraite et solidarité*, n° 21, 2018.

³⁰⁵ Cet âge est défini comme l'âge moyen d'une génération fictive qui aurait, à chaque âge, la même proportion de retraités que celle observée au cours de l'année. Il présente

deux mois, de 60,7 à 60,5 ans. Si l'amélioration tendancielle des carrières des femmes qui leur permet d'atteindre plus fréquemment la durée requise pour un départ au taux plein a contribué à cette évolution, l'instauration du dispositif des carrières longues en constitue le principal facteur explicatif.

Entre 2010 et 2017, l'âge conjoncturel de départ à la retraite a en revanche augmenté de manière continue de 1,6 année au total, atteignant 62,1 ans en 2017. À titre principal, cette évolution traduit l'incidence de la réforme de 2010 qui a relevé progressivement de 60 à 62 ans l'âge légal de départ à la retraite et, parallèlement, de 65 à 67 ans l'âge d'annulation de la décote (âge du départ à taux plein lorsque la durée d'assurance n'est pas satisfaite).

Graphique n° 15 : âge conjoncturel de départ à la retraite (2004-2016)



Champ : assurés résidant en France et ayant liquidé un droit à retraite, tous régimes de retraite confondus

Sources : DREES, EIR, EACR et modèle ANCETRE ; Insee, bilan démographique 2016

La hausse générale de l'âge conjoncturel de départ à la retraite depuis 2010 s'est toutefois accompagnée de celle de la part des retraités au sein de chaque classe d'âge précédant l'âge d'ouverture des droits entre 2010 - avec un âge d'ouverture des droits à 60 ans - et 2017 - avec un âge d'ouverture des droits de 62 ans pour la génération 1955.

l'avantage, par rapport à l'indicateur habituellement utilisé d'âge moyen des nouveaux retraités, d'être plus robuste notamment lorsqu'un changement de législation intervient.

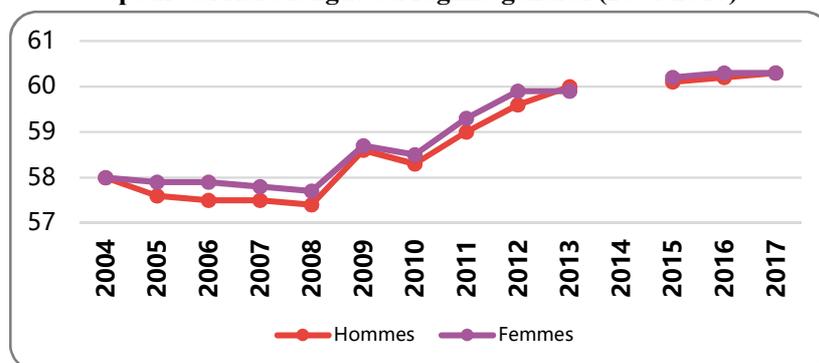
Fin 2010, une personne sur cinq était retraitée un an avant l'âge d'ouverture des droits alors fixé à 60 ans. Fin 2017, sous le double effet de l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits et de l'extension des carrières longues, c'est une personne sur trois qui était retraitée un an avant ce même âge, porté à 62 ans. Les dispositifs de départ anticipé à la retraite ont ainsi fortement minoré les effets de l'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite décidée dans le cadre de la réforme de 2010.

2 - ... qui s'accompagne d'une réduction de l'avantage individuel que procure en moyenne un départ anticipé

L'avantage individuel que retirent les bénéficiaires d'un départ anticipé à la retraite s'est réduit. En effet, leur âge moyen de départ a augmenté plus vite que celui des autres assurés.

Sous l'effet du resserrement des conditions du recours à ce dispositif en 2009, puis de l'extension de ce dernier à des assurés proches de l'âge légal de départ à la retraite en 2010 et en 2012, l'âge moyen de départ des assurés du régime général recourant au titre des carrières longues est ainsi passé de 57,5 ans en 2008 à 60,3 ans en 2017 (+2,8 années en moyenne).

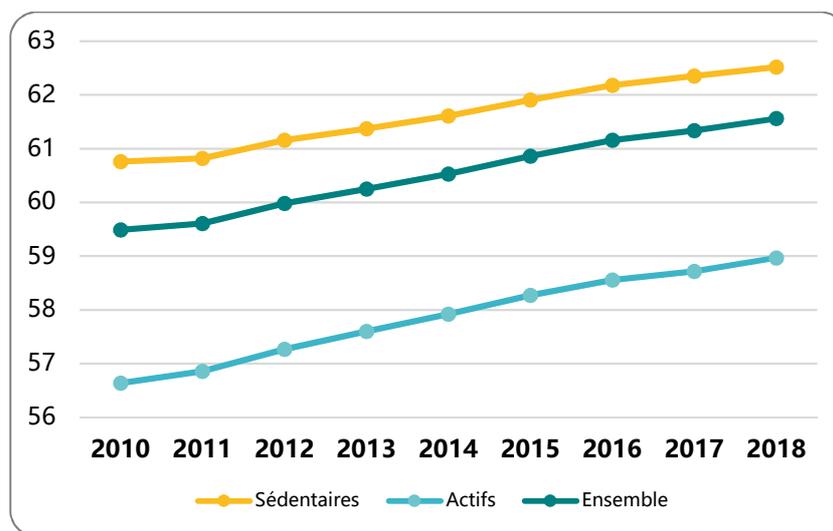
Graphique n° 16 : évolution de l'âge moyen des départs anticipés pour carrière longue au régime général (2004-2017)



Note : l'âge moyen des carrières longues ne figure pas à l'annuaire statistique 2014 de la CNAV.
Source : Cour des comptes, à partir de données de la CNAV.

Cet âge moyen a également augmenté pour les catégories actives où certains corps (policiers, douaniers) partent à la retraite en moyenne à un âge proche de leur limite d'âge. Cette augmentation a été plus forte que pour les catégories sédentaires. Ce constat va de pair avec un nombre important de reports de limite d'âge³⁰⁶. En 2017, 55 % des policiers et 48 % des surveillants de la pénitenciaire sont partis à la retraite suite à un report de limite d'âge. Par ailleurs, il peut être observé que les durées de service sont en moyenne plus longues pour les catégories actives que pour les catégories sédentaires³⁰⁷.

Graphique n° 17 : évolution de l'âge conjoncturel de départ à la retraite des fonctionnaires de l'État (2010-2018)



Source : SRE.

³⁰⁶ Il s'agit des possibilités de prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge statutaire (âge légal + 5 ans) du fait d'enfants à charge ou en cas de parentalité d'au moins trois enfants. Les catégories actives peuvent par ailleurs solliciter une prolongation d'activité, sous condition d'aptitude physique, pour poursuivre leur activité jusqu'à la limite d'âge des fonctionnaires sédentaires, soit 67 ans.

³⁰⁷ 157,1 trimestres contre 147,9, y compris bonifications de durée de service (rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, PLF 2019).

Pour l'incapacité permanente et la RATH, dispositifs pour lesquels un départ anticipé à la retraite est demeuré possible respectivement à 60 et à 55 ans, l'âge de départ moyen a lui aussi augmenté, respectivement de 5 mois depuis 2011 et d'un an depuis 2008.

Par ailleurs, pour les salariés partis à la retraite avant l'âge légal, l'attribution du taux plein ne compense qu'en partie les effets d'une carrière moins favorable que celle de la moyenne des assurés ayant effectué une carrière complète, malgré la validation de périodes assimilées à des périodes cotisées³⁰⁸.

Ainsi, si les bénéficiaires des carrières longues, de l'inaptitude au cas des invalides et de l'incapacité permanente ont en moyenne une pension plus élevée que celle de l'ensemble des assurés, elle est moins élevée que celle des pensionnés du régime général ayant une carrière complète. Parmi les bénéficiaires de départs anticipés, les écarts de pension moyenne entre les ressortissants des différents dispositifs sont au moins aussi importants qu'entre bénéficiaires et non-bénéficiaires, notamment entre les inaptes anciens invalides et les autres inaptes, dont la carrière comporte moins de périodes cotisées ou assimilées.

Tableau n° 30 : Montant mensuel moyen de la pension de base par dispositif de départ anticipé au régime général en 2017 (en €/mois)

Pension moyenne de l'ensemble des assurés		714
Pension moyenne de l'ensemble des assurés ayant une carrière complète		1 102
Dispositifs de départ anticipé		
Pénibilité		Inconnu
Handicap		694*
Inaptitude	Ex-invalides	828
	Autres	516
Incapacité permanente		790
Retraite progressive		Sans objet
Carrières longues		962

* moyenne assurés et travailleurs handicapés.

Source : synthèse Cour des comptes à partir de données de la CNAV, référentiel statistique, 2018, données au 31 décembre 2017.

³⁰⁸ Les durées de carrière assez longues des inaptes ex-invalides (160 trimestres, contre 120 pour les inaptes non-invalides) résultent pour partie de l'assimilation des périodes d'indemnisation de l'invalidité à des périodes cotisées. De même, la carrière des bénéficiaires de départs anticipés pour incapacité permanente comprend en moyenne un nombre élevé de périodes validées au titre d'arrêts de travail pour maladie ou accident du travail ou maladie professionnelle (90 % des hommes et 93 % des femmes ont validé au moins un trimestre à ce titre), ou de chômage (plus de 40 % des bénéficiaires ont connu une période de chômage dans les cinq années précédant leur départ à la retraite).

B - Un important montant de dépenses supplémentaires

Compte tenu de leur dynamique, les départs anticipés à la retraite sont à l'origine d'un important montant de dépenses supplémentaires. Ce dernier représente désormais une part significative des dépenses de prestations de retraite prises dans leur ensemble.

Un coût complet incertain des départs anticipés

Les dépenses supplémentaires de prestations liées aux dispositifs de départ anticipé à la retraite peuvent être estimées par les sommes versées à leurs bénéficiaires entre la date à laquelle ils sont partis à la retraite et celle à laquelle ils seraient partis à défaut de possibilités de départ anticipé³⁰⁹, qui est supposée être l'âge légal de départ à la retraite à taux plein.

En revanche, la Cour n'a pu apprécier le coût global des départs anticipés à la retraite. En effet, les données font défaut pour apprécier les cotisations supplémentaires qu'auraient permis des carrières plus longues (qui majoreraient le coût des départs anticipés), les prestations sociales auxquelles les assurés concernés auraient pu recourir du fait de leur état de santé³¹⁰ ou d'une exclusion de l'emploi s'ils étaient restés en activité³¹¹ (qui minoreraient les dépenses) et le report de nouveaux salaires à leur compte de carrière (ce dernier élément étant susceptible de jouer dans un sens variable en fonction du profil des carrières des assurés concernés).

1 - Une incidence marquée des départs anticipés sur la dynamique globale des dépenses de retraite

La progression la plus forte concerne les carrières longues, pour lesquelles les prestations ont été multipliées par 3,7 en 4 ans, pour atteindre 6,1 Md€ en 2016. À elles seules, les carrières longues ont représenté 16,9 % de l'augmentation des dépenses de prestations de droit propre du régime général intervenue entre 2012 et 2017 (soit 2,2 Md€ sur 12,8 Md€).

³⁰⁹ Pour les catégories actives de la fonction publique, dans l'hypothèse où ils n'auraient pas bénéficié de bonifications de durée de service, ni de majorations de durée d'assurance.

³¹⁰ Indemnités journalières et pensions d'invalidité, voir chapitres III et IV du présent rapport, ou AAH.

³¹¹ Allocations chômage et RSA.

D'autres dispositifs de bien moindre envergure, également agrégés dans les données de la DREES, connaissent par ailleurs une dynamique marquée sur le plan financier : pensions versées au titre d'une retraite progressive (77,5 M€ en 2017 contre 12,5 M€ en 2012 pour le seul régime général), retraite anticipée des travailleurs handicapés (75 M€ de prestations versées par le régime général en 2017 contre 57 M€ en 2015) et incapacité permanente (66 M€ en 2017 contre 39 M€ en 2014)³¹².

Les dépenses de prestations de retraite au titre des catégories actives de la fonction publique représentent quant à elles encore 3,3 Md€ en 2016. Depuis 2012, elles ont augmenté sous l'effet notamment des effets calendaires du décalage différé de l'âge d'ouverture des droits à la retraite (près de sept ans en 2016³¹³ contre cinq en 2012).

2 - Une place croissante des départs anticipés dans l'ensemble des dépenses de retraite

En 2016, selon la DREES³¹⁴, les dispositifs de départ anticipé entrant dans le champ de l'enquête de la Cour représentaient 5,2 % du total des dépenses de prestations de droit propre dans les régimes de base et complémentaires de retraite (contre 3 % environ en 2012) et près d'un quart des dépenses de prestations relevant d'un dispositif de solidarité (contre un sixième en 2012).

³¹² Données comptables des régimes pour les années considérées.

³¹³ En 2012, cinq ans d'écart entre l'âge d'ouverture de droit commun (60 ans) et celui propre aux catégories actives (55 ans) ; en 2016, pour les assurés nés en 1955, sept ans d'écart entre l'âge d'ouverture de droit commun (62 ans) et celui des catégories actives (maintenu à 55 ans).

³¹⁴ Sur la base de son échantillon inter-régimes.

Tableau n° 31 : part des départs anticipés dans les dépenses de pension de retraite de droit propre en 2016 (en Md€)

	Hommes	Femmes	Total
<i>Départs anticipés liés à la catégorie</i>	1,3	1,6	2,8
<i>Carrières longues</i>	4,2	1,9	6,1
<i>Majorations autres que MDA</i>	2,1	0,4	2,5
<i>Liquidation au taux plein pour inaptitude</i>	0,8	0,9	1,7
<i>Départ au titre d'un autre motif (handicap, incapacité permanente pénibilité et amiante)</i>	0,6	0,3	0,8
Total des dispositifs de départ anticipé entrant dans l'enquête de la Cour	8,9	5,0	13,9
Montant des droits propres (y compris majorations)	161,2	107,5	268,7
Soit en % des droits propres	5,5 %	4,6 %	5,2 %
Total dispositifs de solidarité de droit propre (DREES)	27,7	29,3	57,4
Soit en % des dispositifs de solidarité de droit propre	31,8 %	17,0 %	24,2 %

Note : prestations versées par les régimes de base et complémentaires avant l'âge légal d'ouverture des droits de droit commun (variable selon les générations mais fixé à 62 ans pour les générations nées à partir de 1955) aux assurés ayant liquidé leur pension au titre de ce ces dispositifs. Hors militaires et régimes spéciaux.

Source : Cour des comptes, à partir de données de la DREES et de l'EIR 2016.

À la différence des autres dispositifs de solidarité, les départs anticipés concernent plutôt les hommes, tout particulièrement depuis les dernières réformes (création des carrières longues et des retraites liées à la pénibilité du travail ; incidence du retrait des catégories actives de professions très féminisées – instituteurs, infirmiers et diverses professions paramédicales).

Les femmes sont majoritaires dans les dispositifs dont le bénéfice se réalise plus tardivement, que ce soit l'inaptitude (hors invalidité) qui ne permet pas un départ avant l'âge légal (58 % en moyenne pour le régime général et les régimes de fonctionnaires en 2017), ou la retraite progressive, qui n'est pas une sortie définitive de l'emploi et concerne des personnes travaillant à temps partiel (69 %). À l'inverse, la part prépondérante des hommes parmi les carrières longues (76 %) s'explique par la réunion plus fréquente par ces derniers des conditions d'accès à ce dispositif.

C - Des perspectives financières à consolider

Les dépenses de retraite des régimes de base de sécurité sociale et des régimes complémentaires gérés par les partenaires sociaux représentent une masse financière proche de 14 % du PIB. Leur maîtrise requiert celle des flux de départs anticipés à la retraite.

1 - Stabiliser les conditions des départs anticipés à la retraite au titre des carrières longues

Le nombre de départs anticipés à la retraite au titre des carrières longues est appelé à se réduire de manière lente mais continue (voir graphique n° 14 *supra*), sous l'effet de l'augmentation progressive de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein en application de la réforme des retraites de 2014 et d'entrées plus tardives sur le marché du travail. L'année 2018 marque la première étape de ce recul (au régime général, 156 131 départs contre 176 210 en 2017).

Il est essentiel que cette évolution se concrétise pleinement. À cette fin, les conditions de départ anticipé au titre d'une carrière longue, à défaut d'être resserrées, devraient être stabilisées.

2 - Privilégier les départs progressifs à la retraite

La part élevée des départs anticipés dans le flux des départs à la retraite ne fait pas pour autant du système de retraite un système « flexible ». Hormis la retraite progressive et le C2P, qui s'appliquent aux seuls salariés, les assurés doivent effectuer un choix abrupt entre partir à la retraite ou rester en activité. Ce maintien en activité peut se traduire, dans certains cas, par des arrêts de travail de longue durée indemnisés³¹⁵.

Avec moins de 10 000 départs à la retraite en 2017, le dispositif de la retraite progressive demeure modeste. Il est probablement encore peu connu des salariés et des employeurs. À cet égard, les outils de simulation de la retraite devraient être adaptés afin de permettre aux salariés en activité de comparer les scénarios de sortie « sèche » ou progressive de l'emploi.

Dans le cadre des évolutions futures du système de retraite, les modalités de transition progressive vers la retraite devraient être privilégiées par rapport à l'interruption complète de l'activité professionnelle, telle qu'elle résulte notamment des carrières longues.

Cumul d'une activité professionnelle et d'une pension de retraite en France et à l'étranger

La part des 55-69 ans cumulant une activité professionnelle et une pension de retraite, de 4,1 % en France en 2012, est inférieure à la moyenne de l'Union européenne, de 6,2 % et très en deçà des niveaux atteints par les pays dans lesquels ce cumul est le plus développé, tels que la Suède (17 %).

³¹⁵ Voir chapitre III du présent rapport.

À cet égard, si l'on exclut les systèmes de retraite à cotisations définies, onze pays de l'OCDE permettaient en 2016 le cumul d'une pension de retraite anticipée avec une activité professionnelle. Cette possibilité est généralement soumise à une condition de rémunération, de sorte que le montant de la pension de retraite anticipée diminue lorsque le salaire augmente. Cependant, le dispositif français de retraite progressive est le seul à imposer une durée de travail maximale³¹⁶.

3 - Réexaminer les catégories actives de la fonction publique

S'agissant des départs anticipés à la retraite au titre de ce dispositif, la Cour a relevé³¹⁷ une incertitude quant au nombre de fonctionnaires relevant d'une catégorie active (estimé à 700 000 environ), un défaut d'actualisation de la liste des emplois concernés, des situations juridiquement incertaines propices à des contentieux (s'agissant des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers), ainsi que des facteurs d'inéquité entre les situations respectives des fonctionnaires et des salariés exerçant des fonctions identiques. À titre d'illustration, les aides-soignantes des établissements de santé privés ne bénéficient pas de possibilités de départ anticipé au titre d'une catégorie active.

Dans ces conditions, il conviendrait de poursuivre le réexamen du périmètre des métiers relevant des catégories actives³¹⁸ et, au sein de ces métiers, des fonctions exercées justifiant le bénéfice de ces avantages. Afin d'en faciliter l'acceptation, ce réexamen pourrait n'avoir une portée contraignante que pour les nouveaux assurés, comme cela a été le cas pour les instituteurs en 2003³¹⁹ et les personnels infirmiers et diverses professions paramédicales en 2010³²⁰.

³¹⁶ OCDE, Retraites flexibles dans les pays de l'OCDE, *Panorama des pensions 2017*, 2017.

³¹⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique*, Les pensions de retraite des fonctionnaires, La Documentation française, octobre 2016, 197 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

³¹⁸ Réalisé par exemple en 2018 et 2019 pour les assistants éducatifs de la fonction publique hospitalière et les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, en contrepartie de leur classement en catégorie A.

³¹⁹ Avec la création du corps des professeurs des écoles, de catégorie A.

³²⁰ Les infirmiers et autres professionnels paramédicaux recrutés avant 2010 ont bénéficié d'un droit d'option lors de cette réforme : soit le maintien en catégorie B et en catégorie active, soit le passage en catégorie A avec perte de la catégorie active.

4 - Agir sur les facteurs de pénibilité du travail

Comme la Cour le soulignait dans son rapport de 2016 sur les retraites des fonctionnaires, l'absence de cotisations supplémentaires pour financer le droit au départ anticipé³²¹ n'incite pas les employeurs publics à limiter, lorsque cela est possible, le nombre des emplois en catégorie active.

Parmi ceux examinés par la Cour, seuls deux dispositifs de départ anticipé à la retraite sont financés par des ressources qui leur sont spécifiquement affectées. L'incapacité permanente et la pénibilité (C2P) sont financées par une contribution de la branche des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) à la branche vieillesse du régime général (68 M€ en 2018).

Le fait que les principaux dispositifs de départ anticipé à la retraite soient au contraire financés par la solidarité interne à chaque régime ne responsabilise pas suffisamment les employeurs.

De surcroît, si le C2P demeure financé par des ressources spécifiques, celles-ci ne sont plus modulées par secteur d'activité ou par employeur. L'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte de l'exposition à certains facteurs professionnels et au compte professionnel de prévention a en effet réformé le mode de financement du C2P en le faisant supporter par la branche AT-MP, dans le cadre national interprofessionnel, par une majoration (M4) du taux brut de cotisation, uniforme pour tous les employeurs (au taux de 0,04 % en 2019). La suppression parallèle des cotisations employeurs (de base et additionnelle) a remis en cause le principe d'une taxation différenciée entre les entreprises ayant des emplois pénibles et les autres³²². Le financement de la pénibilité devrait être revu afin d'intégrer un mécanisme incitatif à une meilleure prévention de la pénibilité au travail.

³²¹ Hormis la prise en compte de certaines primes dans la pension et le cas spécifique des militaires avec un taux de contribution au CAS « Pensions » majoré.

³²² Pour effectuer sa déclaration et déterminer l'exposition des salariés aux risques, l'employeur peut utiliser les postes (ou métiers) définis par un accord collectif de branche étendu ou par un référentiel professionnel de branche homologué par arrêté ministériel. Dans une certaine mesure, les branches professionnelles ont ainsi reçu compétence pour préciser le périmètre d'une partie des droits à la retraite.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sous l'effet notamment de la dynamique des carrières longues, les départs à la retraite à taux plein avant l'âge légal d'ouverture des droits ou sans que la condition de durée d'assurance soit remplie ont représenté près d'un départ à la retraite sur deux en 2017.

De fait, chaque réforme depuis 2003 visant à augmenter l'âge effectif de départ à la retraite s'est accompagnée de la création ou de l'extension de dispositifs de départ anticipé. Leur mise en œuvre a tout à la fois facilité l'acceptation et retardé la réalisation de l'objectif de report de l'âge effectif de départ à la retraite.

L'absence de réflexion d'ensemble a pu conduire à une superposition de dispositifs, de portée et de nature différentes, manquant de cohérence et de flexibilité pour répondre aux besoins des assurés concernés. Sauf exception, leur financement n'est pas identifié et leurs bénéficiaires et coûts sont insuffisamment suivis. Leur poids financier, soit près de 14 Md€ de dépenses supplémentaires en 2016, pèse sur la soutenabilité du système de retraite. Tel est particulièrement le cas des carrières longues, dont les dépenses ont vivement progressé depuis 2012 et ont commencé à se replier seulement depuis l'année dernière.

La réforme annoncée visant à instaurer un système de retraite universel fournit l'occasion de réexaminer ces dispositifs en vue d'une éventuelle transposition, sachant que celle-ci devra nécessairement prendre en compte d'autres dimensions ou objectifs : la situation du marché du travail ; la prise en compte du vieillissement de la société dans le cadre de la gestion des ressources humaines des entreprises et administrations ; le rôle des revenus de remplacement liés à l'état de santé versés par l'assurance maladie, qui augmentent avec l'âge.

L'éventuelle transposition des dispositifs de départ anticipé dans le cadre d'une future réforme des retraites devrait privilégier des modalités de transition progressive vers la retraite aux départs anticipés mettant un terme définitif à l'activité, afin de mettre fin à l'alternative « retraite ou activité » imposée de facto aux bénéficiaires de ces dispositifs.

Dans le cadre des évolutions futures du système de retraite, la Cour propose ainsi les leviers d'action suivants des dispositifs de départ anticipé à la retraite :

- *privilégier, à la différence des réformes précédentes, des modalités de transition progressive vers la retraite à l'interruption complète de l'activité professionnelle (ministère chargé de la sécurité sociale) ;*
- *stabiliser les conditions d'accès au dispositif des carrières longues afin de concrétiser la prévision de réduction du flux des départs concernés à législation constante (ministère chargé de la sécurité sociale) ;*
- *réexaminer le périmètre des métiers relevant des catégories actives de la fonction publique et, au sein de ces métiers, les fonctions exercées justifiant l'attribution de ces avantages (ministères chargés du budget, de la fonction publique et de la sécurité sociale).*

Par ailleurs, la Cour formule les recommandations suivantes :

18. *suivre et analyser régulièrement l'évolution de l'ensemble des dispositifs de départ anticipé à la retraite (effectifs et caractéristiques des bénéficiaires, coûts, effets de substitution entre dispositifs, incidences de leur environnement économique, social et sanitaire) afin d'en améliorer le pilotage (ministère chargé de la sécurité sociale, CNAV) ;*
 19. *responsabiliser les employeurs dans la prévention des risques professionnels et de la pénibilité du travail à l'origine de départs anticipés à la retraite, en finançant la totalité des dépenses de retraites pour incapacité permanente et celles liées au compte professionnel de prévention par des cotisations distinctes des cotisations AT-MP et modulées par domaine d'activité à l'origine des départs concernés (ministères chargés de la sécurité sociale et du budget) ;*
 20. *simplifier les démarches à effectuer par les travailleurs handicapés en proposant une évaluation du taux d'incapacité au moment de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) et en élargissant aux personnes handicapées à 50 % l'accès à la commission placée auprès de la CNAV qui valide des périodes sans justificatif (ministère chargé de la sécurité sociale).*
-